Ministerie van Financiën

Voortgangsrapportage DBFM(O) 2014

Inhoud

1 Algemene inleiding

Deze rapportage informeert over de voortgang en ontwikkelingen op het gebied van DBFM(O) beleid en DBFM(O) contracten. De rapportage bouwt voort op de Kabinetsvisie DBFM(O) 2011, de DBFM(O)-Voortgangsrapportage 2012, het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Contractmanagement bij DBFM(O)-projecten' en het Algemeen Overleg over DBFM(O) d.d. 27 juni 2013. In deze rapportage zijn de toezeggingen uit bovengenoemde stukken en debat meegenomen.

In deze rapportage wordt terug gekeken op de jaren 2013/2014 en vooruit gekeken naar de jaren 2015/2016 conform dezelfde opzet als de voorgaande rapportages.

1.1 DBFM(O)

Bij DBFM(O) worden de onderdelen van een bouwproject: **D**esign, **B**uild**, F**inance, **M**aintain en eventueel **O**perate integraal overgedragen van de publieke opdrachtgever aan een private opdrachtnemer, die bestaat uit een consortium van meerdere private partijen. Het consortium levert een dienst over de hele levensduur (b.v. het beschikbaar stellen van een weg) in plaats van een product (b.v. de aanleg van asfalt). Het consortium is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van het project onder eigen regie met alle bijbehorende risico's. De overheid blijft de opdrachtgever, net als bij minder geïntegreerde (traditionele) contractvormen. De overheid blijft ook bij DBFM(O) dus verantwoordelijk voor de bekostiging van het project.

Het consortium wordt gefinancierd met privaat geld (de 'F'), deels eigen vermogen, deels vreemd vermogen. Private financiering heeft een disciplinerend effect. De meest substantiële inkomstenstroom van het consortium is de beschikbaarheidsvergoeding die de overheid betaalt. De private financier houdt daarom scherp in de gaten dat de met de opdrachtgever afgesproken "output" wordt geleverd en grijpt zo nodig in. De private financier treedt op als waakhond.

Per project weegt het Rijk af of het voordeel van het disciplinerende effect van private financiering en de risico-overdracht aan de private sector groter is dan het nadeel dat private financiering duurder is dan financiering door de Staat. Private financiering is geen doel op zich maar een middel. Zo weegt het Rijk ook per project af welke omvang van private financiering nodig is voor het disciplinerende effect en voldoende risico-overdracht versus het belang om de budgettaire kosten voor het Rijk zo laag mogelijk te houden. Daarom kan het Rijk zogenoemde mijlpaalbetalingen doen aan het consortium na de bouwfase. Hiermee lost het consortium dan een deel van haar financiering af. Leidend is dat het meerwaarde moet opleveren voor de belastingbetaler. Bij DBFM(O) projecten is dit tot nu toe altijd het geval geweest.

Binnen het Rijk wordt bij huisvestingsprojecten boven de €25 mln, zoals kantoren en kazernes, getoetst of DBFM(O) meerwaarde oplevert. Voor infrastructuurprojecten zoals wegen en 'natte' infrastructuur waaronder sluizen, is het bedrag €60 mln. Onder de genoemde drempelbedragen weegt over het algemeen de potentiële efficiencywinst niet op tegen de transactiekosten. Dit type projecten is goed geschikt voor optimalisatie van levensduurvoordelen binnen DBFM(O) contracten omdat deze

projecten vanwege hun aard langlopend zijn, de scope vooraf goed te bepalen is alsmede de risico's goed zijn in te schatten en te beheersen door de opdrachtnemer.

1.2 Meerwaarde van DBFM(O)

Belangrijke principes van DBFM(O) zijn dat de overheid voorafgaand aan besluitvorming over een project scherp moet formuleren wat de gewenste output is gedurende de levensduur, dat de verwachte kosten vooraf goed inzichtelijk worden gemaakt alsmede risico's worden gewaardeerd en toebedeeld aan die partij die deze het beste kan beheersen. De opdrachtnemer wordt gedurende de hele looptijd op basis van haar prestaties betaald. Zo heeft de private opdrachtnemer een sterke prikkel om continu op zoek te zijn naar efficiëntere manieren om binnen de kaders van de afgesproken vergoeding en tijd de gewenste output te realiseren.

DBFM(O) is een middel om meerwaarde te bereiken, geen doel op zich. Vergelijking tussen DBFM(O) en andere contractvormen is cruciaal. Bij ieder project boven €25 mln voor gebouwen en €60 mln voor infrastructuur wordt deze afweging gemaakt door middel van een meerwaardetoets. Deze toetsen zijn bedoeld voor besluitvorming door het Rijk en vinden plaats in verschillende fasen. Een 'Publiek Private Comparator' (PPC) is een instrument om de voor- en nadelen van verschillende uitvoeringsvarianten van een project financieel inzichtelijk te maken. Mede op basis van een PPC kan worden besloten om een DBFM(O) aanbesteding te starten. Een 'Publieke Sector Comparator' (PSC) geeft op een later moment inzicht in de totale kosten en risico's over de levenscyclus van een project indien de overheid dit zelf zou uitvoeren. De PSC dient als benchmark waarmee private biedingen worden vergeleken.

In vergelijking met traditionele uitvoering hebben DBFM(O)-projecten tot nu toe geraamde meerwaardes opgeleverd van gemiddeld 10 à 15%. Dit is het verschil tussen de bieding en de geraamde uitgaven bij traditionele uitvoering zoals berekend in de PSC. De meerwaarde is daarmee een indicatie voor de voordelen uit (lifecycle)optimalisaties en de aanbestedingsmethode in vergelijking met de traditionele variant. Volgens deze definitie is de geschatte meerwaarde van alle DBFM(O)-projecten tot nu toe ca. € 1,3 miljard. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit bedrag niet de meerwaarde uitdrukt die bereikt is door kwalitatief hoogwaardigere oplossingen binnen hetzelfde budget. Ook kan pas na afloop van de contracten bepaald worden wat daadwerkelijk de meerwaarde is geweest.

1.3 Rolverdeling binnen het Rijk

De vakdepartementen zoals Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (waaronder het Rijksvastgoedbedrijf en DG OBR) en Infrastructuur en Milieu (waaronder Rijkswaterstaat en ProRail) zijn primair verantwoordelijk voor de besluitvorming over en de toepassing van DBFM(O) alsmede de verantwoording daarover bij hun eigen projecten.

Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het algemene DBFM(O) beleid, voor het 'systeem' dat ervoor moet zorgen dat DBFM(O) in Nederland structureel goed verankerd is en juist toegepast wordt, en voor het toezicht hierop. Deze verantwoordelijkheid is vastgelegd in de PPS Code en het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen.

1.4 Eerder gedane toezeggingen over DBFM(O)

Naar aanleiding van het Rekenkamerrapport 'Contractmanagement bij DBFMO-projecten' van 6 juni 2013 heeft de minister van Financiën een aantal toezeggingen gedaan. Onderstaand is weergegeven wat de toezeggingen zijn en hoe hieraan is voldaan.

1. Meer informatie geven over de uitvoering van DBFM(O)-contracten en periodiek rapporteren over de 'performance' in de exploitatiefase.

   In deze Voortgangsrapportage wordt gerapporteerd over de werkzaamheden van departementen om hun systeem voor contractmanagement verder te verbeteren. Zie hiervoor hoofdstuk 2.2.

2. Doorlichten van de meerwaardetoetsen, Publiek Private Comparator (PPC) en Publieke Sector Comparator (PSC), door een onafhankelijke instantie teneinde de kwaliteit en transparantie van de PPC en PSC verder te vergroten.

   De Audit Dienst Rijk (ADR) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de actualiteit van de input en juistheid van de veronderstellingen bij de PPC en PSC. Zie hiervoor hoofdstuk 2.4.

3. Budgettaire informatie geven over de DBFM(O)-portefeuille en bijbehorende beschikbaarheidvergoedingen.

   In deze Voortgangsrapportage is budgettaire informatie weergegeven voor infrastructuur (zie hoofdstuk 3.1) en gebouwen (zie hoofdstuk 4). Nadere budgettaire informatie over DBFM(O)-projecten van departementen staat in de desbetreffende (geïntegreerde) begrotingsartikelen.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de voortgang sinds medio 2013 en de ambities voor de komende periode.

In de hoofdstukken 3 t/m 6 wordt een update gegeven van de stand van zaken bij vier betrokken departementen: Infrastructuur en Milieu, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie en Veiligheid en Justitie.

In hoofdstuk 7 wordt verslag gedaan van de ontwikkelingen bij PPS Support, opgericht door het Rijk ter ondersteuning van decentrale overheden en semi-publieke instellingen bij publiek-private samenwerking.

In de bijlage zijn projectomschrijvingen van (mogelijke) DBFM(O)-projecten gegeven.

2 Voortgang in afgelopen periode en ambities voor komende tijd

Sinds het Algemeen Overleg van 27 juni 2013 zijn er veel ontwikkelingen geweest op het gebied van DBFM(O). In dit hoofdstuk zijn voor de belangrijkste onderwerpen toegelicht wat de voortgang in de afgelopen periode en de ambities voor de komende tijd zijn:

- Kwaliteit DBFM(O)-projecten en -beleid
- Contractmanagement
- Toezicht door Financiën op DBFM(O)
- Onderzoek naar meerwaardetoetsen PPC en PSC
- Toepassing van DBFM(O)-principes bij niet-DBFM(O)-projecten

2.1 Kwaliteit DBFM(O) projecten en beleid

2.1.1 Voortgang

In de afgelopen jaren zijn de DBFM(O)-projecten uitgevoerd binnen budget, op tijd en conform de gewenste output. Marktpartijen hebben veel waardering voor de kwaliteit en bestendige lijn van Nederlandse DBFM(O)-projecten en –beleid, vooral in het licht van de veranderingen in omringende landen. Zo hebben landen als Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk vanwege beperkte overheidsbudgetten weinig geld voor nieuwe PPS projecten bij infrastructuur en gebouwen. Verder is in die landen de maatschappelijke opinie enigszins tegen PPS gekeerd omdat in die landen (vooral in de beginjaren) veel PPS projecten zijn uitgevoerd zonder goede risicoafspraken tussen markt en overheid alsmede met te weinig oog voor value for money voor de belastingbetaler.

De succesfactoren van de Nederlandse DBFM(O) aanpak zijn:

- Focus op ‘value for money’
  DBFM(O) is een middel en geen doel op zich. Nederland kiest voor DBFM(O) als dit de belastingbetaler ‘value for money’ oplevert en niet om de EMU-normen te omzeilen.

- Consistent beleid voor DBFM(O)
  Het beleid ten aanzien van DBFM(O) is helder, bestendig en voorspelbaar.

- Projecten
  Er is een goed gevulde en betrouwbare pijplijn van projecten in de komende jaren, met name op het gebied van wegen en sluizen (zie bijlagen A en B voor alle projecten). Hierdoor zijn marktpartijen eerder bereid om te investeren in uitbouw van hun marktpositie, opbouw van hun DBFM(O)-expertise en zijn zij bereid om ook mee te doen met relatief kleine projecten omdat er zicht is op meer en grotere projecten.

- Rijksbrede standaardisatie
  Verdere standaardisatie door middel van het DBFM(O)-standaardcontract en uniforme aanbestedingsleidraad heeft blijvende aandacht van Financiën, BZK en IenM. Leerervaringen van recente projecten alsmede andere relevante ontwikkelingen worden regelmatig verwerkt in verdere standaardisering van DBFM(O)-procedures en documenten. Projecten kunnen zo nog sneller,

eenvoudiger en transparanter verlopen. Dit leidt tot voorspelbaarheid en lagere transactiekosten voor zowel Rijk als marktpartijen.

2.1.2 *Financiering*

De situatie op de markt voor financiering van DBFM(O) projecten was al goed en is sinds medio 2013 sterk verbeterd. Mede door de hierboven beschreven kwaliteit en de bewezen trackrecord van Nederlandse DBFM(O)-projecten is de benodigde private financiering hiervoor in overvloed aanwezig op de financieringsmarkt, zowel eigen als vreemd vermogen. Condities voor financiering zijn aantrekkelijk. Er zijn geen problemen bij de financiering van DBFM(O) projecten. Alle DBFM(O)-projecten zijn succesvol met 100% gecommitteerde financiering aanbesteed. Er is veel animo van en concurrentie tussen Nederlandse en buitenlandse financiers voor projecten zoals de A9 (totale projectgrootte ca. €800 mln) en Rijnstraat 8 (ca. €250 mln). Ook de Europese Investeringsbank blijft een belangrijke rol spelen bij de financiering van Nederlandse projecten.

Momenteel zijn veel verschillende typen financiers uit binnen- en buitenland actief. Er is sprake van gelijkwaardige kansen voor alle partijen en er zijn geen barrières. Naast kortlopende financiering tijdens de bouwperiode is recentelijk een grotere groep banken actiever geworden bij de verstrekking van langlopend vreemd vermogen aan DBFM(O)-projecten. Institutionele beleggers uit binnen- en buitenland doen momenteel ook mee. Voor vreemd vermogen gaat het hoofdzakelijk om verzekeraars. Institutionele beleggers doen dit zowel rechtstreeks (ingeval zij eigen expertise hebben op het gebied van projectfinanciering) als via constructies met fondsen alsmede via banken die deze expertise leveren en daarna de langlopende financiering doorzetten naar achterliggende institutionele beleggers. In beide gevallen zijn institutionele beleggers onder de huidige marktomstandigheden in staat om vooraf 100% commitment af te geven voor de financiering.

De keuze voor de beste financieringsvorm ligt bij het marktconsortium. Dat is immers het beste in staat om hun risico's van het project te beoordelen en te beheersen alsmede om de meest optimale financieringstructuur daarvoor op te tuigen. In de huidige marktomstandigheden hebben deze consortia een ruime keuze uit een variëteit van financieringsopties. Het Rijk houdt uiteraard goed in de gaten of de ontwikkelingen op de financieringsmarkt eventueel op termijn tot problemen kunnen leiden bij de financiering van projecten en neemt indien nodig en wenselijk maatregelen.

2.1.3 *Ambities voor komende periode*

Momenteel heeft Nederland profijt van gunstige omstandigheden op de financieringsmarkt en van veel interesse van buitenlandse marktpartijen, mede omdat in hun thuislanden relatief weinig nieuwe PPS projecten beschikbaar zijn. Het is van belang om te zorgen dat Nederland deze kwaliteit blijft behouden, ook ingeval de marktomstandigheden zouden verslechteren in de toekomst. Belangrijke activiteiten in dit verband zijn onder meer:

- Uniformering van standaardcontract en aanbestedingsleidraad
  De Rijksbrede DBFM(O)-modelovereenkomst en de aanbestedingsleidraad voor de concurrentiegerichte dialoog zullen binnenkort worden geactualiseerd. Het gaat hierbij om relatief kleine wijzigingen. In dit verband is een aandachtspunt

dat de omvang en complexiteit van documenten en procedures niet te groot worden. Het is daarom van belang dat geen onnodige verfijning plaatsvindt en te technisch complexe en gedetailleerde zaken geleidelijk in standaarden sluipen.

- Monitoren van ontwikkelingen op markten
  Het Rijk zal binnen de aanbesteding van projecten maar ook los daarvan alert blijven op ontwikkelingen in markten en indien nodig tijdig maatregelen nemen om daarmee mogelijke problemen op te lossen. Hierbij zal nauw overleg plaatsvinden met de markt, mede in het kader van de International Project Finance Association (IPFA), en met andere overheden, mede in het kader van de European PPP Expertise Center (EPEC).

- Marketing van Nederlandse projecten
  Het Rijk zal blijven doorgaan met actieve marketing van Nederlandse projecten via haar externe netwerk in Nederland en internationaal met marktpartijen (o.a. financiers en bouwbedrijven) en overheidspartijen (o.a. in het kader van de EPEC).

De pijplijn van DBFM(O)-projecten voor de komende jaren is fors. Dit is hoofdzakelijk infrastructuur. In de brief Prioritering Investeringen Mobiliteit en Water (TK 32500A, nr.83, bijlage 3) zijn 20 potentiële DBFM(O)-projecten in droge infrastructuur aangekondigd waarvan inmiddels 16 projecten in uitwerking zijn. Vooral in 2015 vindt een groot aantal aanbestedingen plaats. Van de 10 mogelijke DBFM(O)-projecten bij natte infrastructuur zijn vijf projecten in uitwerking. Wat huisvesting betreft zal het Rijk de komende jaren weinig grote nieuwbouwprojecten aanbesteden. Er zal eerder sprake zijn van verbouwingen of renovaties. Op dit moment zijn wel 9 omvangrijke huisvestingprojecten in de voorbereiding-, aanbesteding- en realisatiefase. Het aantal toekomstige rijkshuisvestingsprojecten met voldoende omvang voor DBFM(O) is naar de huidige inzichten echter beperkt.

2.2 Contractmanagement

Contractmanagement is meer dan alleen het managen van het contract en de dagelijkse praktijk van een project. Het Rijk heeft verschillende portefeuilles van projecten.

Steeds meer DBFM(O)-projecten komen in de exploitatiefase. Een belangrijke uitdaging is om het contractmanagement goed te organiseren. Dit moet vanzelfsprekend op hetzelfde kwaliteitsniveau liggen als de aanbesteding- en realisatiefase van DBFM(O)-projecten. In de fase na ondertekening van het contract moet zijn geborgd dat de afgesproken prestaties gedurende de gehele looptijd worden geleverd. Tijdens de lange looptijd van projecten zullen veel veranderingen plaatsvinden, zowel in de markt en de mogelijkheden als bij de overheid en haar wensen. Het langlopende contract in deze veranderende omgeving vergt een strategie en proactieve opstelling ten aanzien van bestaande projecten. Alleen in dit geval kan de meerwaarde van DBFM(O) op lange termijn goed worden geborgd. Daarom hebben departementen professioneel contractmanagement dat in staat is om de marktconformiteit van wijzigingen te toetsen en continu blijft leren en verbeteren op basis van praktijkervaringen. Deze leerervaringen worden uiteraard gebruikt voor verdere verbetering van toekomstige contracten en aanbestedingen.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer d.d. 6 juni 2013 benadrukte het belang van goed contractmanagement. De conclusies en aanbevelingen daaruit zijn een extra impuls geweest aan de verbeterslag die het Rijk had gestart.

De Auditdienst Rijk (ADR) heeft in 2014 in opdracht van Financiën onderzoek verricht en op basis daarvan advies gegeven aan de departementen over de invulling van het contractmanagement bij DBFM(O). In de afgelopen periode hebben departementen gewerkt aan een verdere verbetering van hun systeem voor contractmanagement, mede op basis van het advies van de ADR hierover. De ADR heeft vier succesfactoren benoemd die bepalend zijn voor de kwalitatieve prestaties van de contracten:

1. Governance
   Helder moet zijn wat de rolverdeling is tussen alle contractpartners alsmede de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de publieke opdrachtgever en de private opdrachtnemer.

2. Contractbeheer
   Het gaat hierbij om hoe wordt geborgd dat de afgesproken contractkwaliteit (‘niet minder en niet meer’) wordt geleverd. Verder betreft het de omgang met wijzigingen vanwege onder meer veranderende eisen en behoeften vanuit de opdrachtgever.

3. Betaalregime
   Het gaat hierbij om betalen voor het leveren van de prestatie (c.q. beschikbaarheid). Er kan sprake zijn van bovenmatig presteren of van onderpresteren. Voor bovenmatig presteren wordt niet betaald. Bij onderpresteren wordt over het algemeen een financiële korting opgelegd. Deze korting compenseert de opdrachtgever voor de lager verkregen kwaliteit en geeft de private contractpartij de prikkel om alsnog de afgesproken kwaliteit te leveren.

4. Leren
   Naast het volgen van cursussen over DBFM(O), wordt onder leren verstaan het herstellen van wat niet volgens plan verliep en iets anders doen dan voorheen om tot betere prestaties te komen. Van belang is dat deze leerervaringen binnen organisaties en tussen projecten gedeeld worden, waardoor in de toekomst verschillende consortia bij verschillende projecten op dezelfde manier benaderd worden en contracten eenduidig worden toegepast. Daarnaast moet leren van contractmanagement ertoe leiden dat op tactisch en strategisch niveau verbinding wordt gelegd tussen de diverse DBFM(O)-overeenkomsten. Een voorbeeld van hoe hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven is het interdepartementaal contractmanagersoverleg. Hierdoor kan ook het contractmanagement op operationeel niveau beter plaatsvinden. Verder is van belang dat de leerervaringen van de bestaande projecten in de exploitatiefase worden toegepast bij de aanbesteding van nieuwe projecten en bij aanpassing van het Rijksbrede standaardcontract voor DBFM(O).

In de afgelopen periode hebben departementen gewerkt aan de praktische invulling van bovengenoemde randvoorwaarden voor hun eigen DBFM(O)-projecten in de

exploitatiefase. Onderstaand is voor infrastructuur en gebouwen een korte samenvatting gegeven van de ontwikkelingen. Een uitgebreide toelichting voor zowel infrastructuur als gebouwen staat in bijlagen C en D.

2.2.1 Voortgang systeem voor contractmanagement bij infrastructuur

Mede door de toename van DBFM(O) infrastructuurprojecten in de exploitatiefase en naar aanleiding van het ADR advies heeft binnen Rijkswaterstaat (RWS) de afgelopen periode verdere uniformering van contracten en werkwijzen plaatsgevonden. RWS heeft een model contractbeheerorganisatie ontwikkeld. Een uniforme werkwijze leidt tot voordelen. Soepelere processen zorgen voor efficiëntere voorbereiding en uitvoering van projecten. Zowel publiek als privaat leidt dit tot een vermindering van transactietijd en transactiekosten. DBFM(O) projecten vallen onder hetzelfde sturingsregime als andere projecten. Ook het opleggen van eventuele kortingen loopt via de reguliere contractbeheersystematiek. In een mandaatregeling is onder andere geregeld hoe wordt omgegaan ingeval kortingen niet zouden worden opgelegd. De inrichting en werkwijze van de contractbeheerorganisatie voor DBFM(O) hebben in de afgelopen tijd extra aandacht gekregen, ook vanuit het management. Daarnaast zijn er verschillende interne overleggremia opgezet om de kennisdeling tussen projecten en de continuïteit richting toekomstige projecten te bevorderen.

Het eerste project waarbij de contractbeheerorganisatie op deze wijze is ingericht, is de A12 Lunetten Veenendaal. Samen met de N31 bevinden deze infrastructuurprojecten zich al geruime tijd in de exploitatiefase. De A59 wordt door de provincie Noord-Brabant beheerd. Deze aanpak wordt momenteel geëvalueerd om zodoende te kunnen komen tot verdere professionalisering en verbetering. Net als de recent geopende N33 kunnen toekomstige projecten leerervaringen dan meenemen in de contractbeheerorganisatie die voor deze projecten zal worden opgericht. Verder wordt geleerd door uitwisseling van informatie tussen overheden onderling alsmede tussen Rijk en markt in nationaal en internationaal verband. Tevens wordt via koepelorganisaties als Bouwend Nederland of Vereniging van Waterbouwers met de sector als geheel gesproken.

2.2.2 Voortgang systeem voor contractmanagement bij gebouwen

Voor alle gebouwenprojecten (ook niet-DBFM(O)) gelden governance- en mandaatafspraken. Het betreft veelal afspraken in het kader van het Rijkshuisvestingstelsel en de bestaande mandaatregeling van een departement.

In het kader van contractbeheer van gebouwen is bij DBFM(O)-contracten standaard het volgende geregeld:

- *Monitoren van prestaties*
  Via een monitoringsysteem vindt het toezicht op de geleverde kwaliteit van de dienstverlening plaats. Naast het monitoren via een geautomatiseerd systeem vinden periodieke inspecties en/of metingen plaats. Deze metingen worden verricht door het Rijk (als opdrachtgever), de opdrachtnemer of door een onafhankelijke derde. Dit is een extra instrument om na te gaan of de overeengekomen prestaties worden geleverd en kortingen daadwerkelijk worden toegepast.

- *Wijzigingen*
  In een DBFM(O)-contract is het uiteraard mogelijk om wijzigingen door te voeren. Indiening van wijzigingsvoorstellen gebeurt volgens een in het DBFM(O)-contract vastgestelde procedure, die onder andere bestaat uit een (financiële) onderbouwing. Wijzigingsvoorstellen van het consortium worden door het Rijk functioneel en financieel getoetst.

Er is in Nederland (nog) weinig ervaring met het managen van DBFM(O)-gebouwen, maar in andere landen (zoals het Verenigd Koninkrijk) is meer ervaring. Er wordt uiteraard geleerd van ervaringen uit het buitenland, onderling tussen projecten en van de markt. Zo wisselen contractmanagers rijksbreed kennis en ervaring uit in het interdepartementaal contractmanagers DBFM(O)-overleg. Het doel hiervan is om te zorgen dat de governance, het contractbeheer en het hanteren van het betalingsregime verder kunnen verbeteren.

2.2.3 Ambities voor komende periode

De verdere praktische invulling van het contractmanagement zal in de komende periode plaatsvinden. In dit kader vinden onderzoek en overleg plaats tussen de departementen over welke (kwantitatieve) informatie relevant is voor inzicht in de performance van de projecten ten behoeve van een volgende Voortgangsrapportage. Belangrijke activiteiten van de departementen voor de komende periode zijn:

- Ontwikkelen van 'key performance indicators' (KPI's) waardoor beter inzicht ontstaat in de kwantitatieve performance van het contractmanagement.

- Verdere uitwerking van een uniform systeem voor contractmanagement en de verankering van het lerende vermogen binnen en tussen organisaties.

- Met het oog op integraal contractmanagement van DBFM(O)-gebouwen zal onderzoek plaatsvinden naar de rolverdeling tussen Rijksvastgoedbedrijf, de concerndienstverleners voor facilitaire zaken van het Rijk (zoals FM Haaglanden) alsmede op te richten Shared Service Organisaties (zoals het Rijkschoonmaakbedrijf).

- Nadere uitwerking en onderlinge uitwisseling van benchmark- en ervaringsgegevens om als Rijk wijzigingen en de kosten daarvan nog beter te kunnen beoordelen op marktconformiteit.

In de volgende Voortgangsrapportage zullen de departementen rapporteren over de uitkomsten van bovenstaande activiteiten.

2.3 Toezicht door Financiën op meerwaarde

Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het toezicht op de meerwaarde van DBFM(O), zoals vastgelegd in onder andere de PPS Code en het Besluit Privaatrechtelijke rechtshandelingen. Op basis hiervan moet Financiën zich kunnen uitspreken over de doelmatigheid van elk DBFM(O)-contract. De departementen blijven uiteraard zelf primair verantwoordelijk voor besluitvorming, uitvoering en verantwoording van DBFM(O)-projecten, zoals dat ook voor niet-DBFM(O) projecten geldt.

In de vorige Voortgangsrapportage is gemeld dat Financiën afspraken over het toezicht zou maken met de departementen. Medio 2013 heeft Financiën met het Rijksvastgoedbedrijf alsmede IenM en Prorail deze afspraken gemaakt. Ook zijn afspraken gemaakt met Defensie over de toepassing van de PPC (Publiek Private Comparator) en de PSC (Publieke Sector Comparator) bij haar aankoop- en sourcingsbeslissingen. De afspraken met Defensie passen in het kader van de verbreding van de toepassing van de PPC en PSC als methode om verschillende contractvormen tegen elkaar af te wegen.

De gemaakte afspraken geven op voorspelbare wijze met weinig administratieve lasten invulling aan het toezicht door Financiën. Het gaat hierbij om toezicht op basis van "comply or explain" en "need to know". De "comply or explain"-insteek betekent in de praktijk dat partijen zich dienen te houden aan de betreffende DBFM(O)-contractstandaarden. Voorgenomen afwijkingen dienen gemotiveerd aan Financiën te worden voorgelegd. Financiën houdt ook toezicht op projecten tijdens de exploitatiefase. Dit zal veelal in de vorm zijn van evaluaties waarbij één project, een groep van projecten, of de totale portefeuille van projecten in exploitatie onderzocht wordt. Bij Defensie, waar afgezien van huisvesting geen DBFM(O)-standaarden bestaan, gaat het om de naleving van de principes die zijn vastgelegd in de handleidingen van Financiën voor PPC's en PSC's.

2.4 Onderzoek naar meerwaardetoetsen

Om de kwaliteit en transparantie van de PPC en PSC verder te vergroten heeft de Auditdienst Rijk (ADR) in opdracht van Financiën een evaluatieonderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek richt zich op de actualiteit van de input en juistheid van veronderstellingen bij traditionele contractvormen ("publieke variant") en DBFM(O) ("private variant"). De aanleiding voor het onderzoek was een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer in haar rapport 'Contractmanagement bij DBFMO-projecten'. De ADR heeft onderzoek gedaan naar de methodiek voor PPC's en PSC's die RWS en het Rijksvastgoedbedrijf hanteren. Onderzoek heeft plaatsgevonden naar de wijze waarop de kosten en het levensduurvoordeel worden geraamd alsmede de manier waarop de risicowaardering en gevoeligheidsanalyse plaatsvinden.

De algemene conclusie op basis van het ADR-onderzoek is dat het proces voor het opstellen van een PPC en voor een PSC bij zowel RWS als het Rijksvastgoedbedrijf goed zijn geïntegreerd in de organisatie. De benodigde systemen en procedures zijn aanwezig en in de onderzochte projecten aangetroffen. Hierdoor is geborgd dat de inputgegevens actueel zijn en de veronderstellingen juist. Zo maken RWS en het Rijksvastgoedbedrijf bij hun risicowaardering gebruik van algemeen erkende methodieken. Daarnaast worden de uitkomsten van de meerwaardeberekening onderworpen aan een gevoeligheidsanalyse van de belangrijkste variabelen. Het levensduurvoordeel van DBFM(O) ten opzichte van andere contractvormen wordt periodiek geëvalueerd met behulp van ervaringen bij eerdere projecten.

Aanbevelingen van de ADR voor verdere verbetering hebben met name betrekking op de PPC. Het gaat om vergroting van de transparantie en van de navolgbaarheid van de uitkomsten ten behoeve van het besluitvormingsproces over verschillende contractvormen. Zo stelt de ADR dat het van belang is om bij de raming van kosten over de levensduur en bij de berekening van het levensduurvoordeel ervaringsgegevens beter vast te leggen en te gebruiken voor nieuwe projecten.

Daarnaast kunnen in de PPC explicieter worden gemaakt de wijze waarop de raming van de kosten over de levensduur en de opslagpercentages voor risico's tot stand komen, zodat de lezer beter wordt meegenomen bij de gemaakte keuze.

De bovenstaande conclusies en aanbevelingen van de ADR worden door Financiën, RWS en het Rijksvastgoedbedrijf herkend en zullen worden meegenomen in de verdere ontwikkeling van de instrumenten PPC en PSC.

2.5 Uitbreiden toepassing DBFM(O)-principes

Zoals beschreven in hoofdstuk 2.1 is de kwaliteit van DBFM(O)-projecten en –beleid hoog. DBFM(O)-projecten zijn uitgevoerd binnen budget, op tijd en conform de gewenste output. Principes daarbij zijn risicoverdeling, integraliteit van de scope, optimalisaties tijdens de levensduur, prestatieprikkels en het disciplinerende effect van private financiering. Het is zinvol is om deze principes en de leerervaringen van DBFM(O) in de toekomst structureel toe te passen bij andere overheidsprojecten, zoals ICT alsmede in- en uitbesteding van diensten.

Om projecten op tijd, binnen budget en conform gewenste kwaliteit te realiseren is het van belang dat bij de besluitvorming over projecten en over de inrichting van de governance daarvan van te voren onder meer duidelijk zijn: wat de gewenste output is, wat de kosten en risico's zijn alsmede wie deze het beste kan beheersen, hoe het project wordt gemanaged tijdens de uitvoeringsfase en wat de prikkels zijn om te zorgen dat tijdens de levensduur prestaties worden geleverd. Als kader kan hiervoor worden gebruikt de handleiding voor de Publiek Private Comparator (PPC)

De komende tijd zal de PPC daarom worden ingezet voor andere overheidsinvesteringen dan gebouwen en infrastructuur om de voor- en nadelen van verschillende uitvoeringsvarianten inzichtelijk te maken. Een afweging van de meest geschikte uitvoeringsvariant voor het project voor de realisatie en het beheer van ERTMS (een nieuw systeem voor de beveiliging van het spoor), zal bijvoorbeeld met behulp van de PPC worden gemaakt.

In de afgelopen jaren zijn reeds meerdere PPC's uitgevoerd binnen het sourcingprogramma van het Ministerie van Defensie. Dat heeft onder meer geleid tot de lopende aanbesteding van een integraal contract voor de Defensie Bewakings- en Beveiligingssystemen (DBBS). De verantwoordelijkheid voor het ontwerp, de ontwikkeling en het beheer van de systemen komt met dat contract integraal bij een marktpartij te liggen. De verantwoordelijkheid voor de bewaking en beveiliging zelf blijft wel bij Defensie. Daarnaast wordt in het IBO Wapensystemen onderzocht of een geïntegreerd contract zodanige mogelijkheden biedt dat het de toekomstige standaard zou moeten zijn bij de aanschaf en onderhoud van wapensystemen. Ook bij ICT-projecten is het mogelijk de PPC toe te passen. Dit is bijvoorbeeld gedaan door het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor het toekomstig beheer van C2000.

In de volgende hoofdstukken zijn per departement de lopende projecten en budgettaire informatie hierover toegelicht. Nadere projectinformatie is te vinden in de bijlage.

3 Infrastructuur en Milieu

Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is Rijkswaterstaat (RWS) verantwoordelijk voor de voorbereiding, aanbesteding en realisatie van projecten bij (vaar)weginfrastructuur en water(beschermings)projecten. Bij projecten groter dan € 60 mln wordt door een PPC getoetst of een DBFM(O)-contract meerwaarde op kan leveren. Bij kleinere projecten wegen de opbrengsten niet op tegen de extra kosten en inspanningen. De aannames bij de meerwaardetoets worden voortdurend aangepast aan de actualiteit. Zo worden bijvoorbeeld de ervaringen met recente tunnelprojecten, zowel in DBFM(O)-uitvoering als de andere contractvormen, meegenomen in de verwachtingen voor toekomstige projecten. Ook hier is sprake van uniformering. Ook na gunning van een DBFM(O)-contract blijft RWS verantwoordelijk voor de beheersing van de DBFM(O)-contracten. De verantwoordelijkheid voor de aanleg, het onderhoud en de financiering van het project ligt bij de marktpartijen.

De ervaringen met de vroege DBFM-contracten is dat dit niet altijd zonder slag of stoot is gegaan. Zowel de aanbestedende diensten als de marktpartijen hebben moeten wennen aan de nieuwe contractfilosofie en een passende verdeling en beprijzing van risico’s. Hiervan is geleerd en de ervaringen met deze vroege contracten worden meegenomen bij huidige en nieuwe projecten. Mede door de economische crisis verkeren verschillende marktpartijen nu in zwaar weer. RWS investeert daarom in de samenwerking met opdrachtnemers en zo in een succesvolle uitvoering van projecten. Het is van groot belang om een realistische risicoverdeling af te spreken, om onderscheidende selectiecriteria te hanteren en om een gemeenschappelijk belang na te streven. Een goed gevulde pijplijn met projecten van hanteerbare omvang past daarbij.

3.1 Algemeen

Bij DBFM(O)-contracten gaat het Rijk meerjarige verplichtingen aan met een langdurig budgettair beslag. Om te voorkomen dat in de begroting onvoldoende budgetflexibiliteit overblijft, hanteert het Rijk een bovengrens aan de DBFM(O)-beschikbaarheidsvergoedingen in het Infrafonds van 20%. De lopende projecten blijven ruim onder deze grens, met een maximum van 12% in 2017 omdat in dat jaar een grote eenmalige betaling is voorzien rond de oplevering van de A1/A6 (zie tabel). Bij de contractkeuze van toekomstige projecten wordt rekening gehouden met deze grens. Op het gebied van spoor worden beschikbaarheidsvergoedingen betaald voor de HSL-Zuid. In de nabije toekomst zijn er op het spoor geen grote projecten voorzien die middels DBFM(O) aanbesteed zouden kunnen worden.

Tabel beschikbaarheidsvergoedingen ten opzichte van omvang Infrafonds, 2013-2028 (bedragen in € mln)

	2014	2015	2016	2017	2018-2028
Infraprovider HSL-Zuid	148	147	147	147	1812
A1/A6/A9 SAA	43	17	57	377	872
A10 2e Coentunnel	91	74	76	53	587
A12 Lunetten Veenendaal	24	24	24	24	241
A15 Maasvlakte Vaanplein	340	352	294	54	518
N31 Leeuwarden	6	6	6	6	35
N33 Assen Zuidbroek	44	13	13	13	146
Overig	54	60	58	59	597
Totaal BBV's	750	692	674	732	4809
Omvang Infrafonds (in mrd)	6,1	6,2	5,9	6,4	63,4
% aandeel BBV's in IF	12%	11%	11%	12%	8%

Bron: begroting Infrafonds, TK 2014-2015, 34000 A

3.2 Droge infrastructuur

Uitvoering van het DBFM(O)-programma in de droge infrastructuur is op projectniveau goed op weg. De N31 (tussen Leeuwarden en Drachten), A59 (tussen 's-Hertogenbosch en Oss), de A12 Utrecht Lunetten-Veenendaal en de N33 Assen-Zuidbroek zijn in exploitatie. De contracten van de Tweede Coentunnel, de A15 Maasvlakte-Vaanplein, de A1/A6, de A9 Gaasperdammerweg en de A12 Veenendaal Ede Grijsoord zijn getekend. Deze projecten verkeren in de bouwfase.

De intensiveringen van de PPS-inspanningen van de afgelopen jaren worden in 2015 en 2016 zichtbaar. De afgelopen jaren zijn de projecten met ruime tussenpozen op de markt gezet zodat alle partijen de tijd hadden om te leren en hun organisaties en werkwijzen in te richten op de nieuwe contractvorm. Zoals hiervoor aangegeven kan nu worden ingezet op uniformering. Na 2014 wordt het jaar 2015 een jaar met een flink aantal aanbestedingen. Binnenkort start de aanbesteding van de N18 Varsseveld-Enschede en de A27/A1. Daarna volgen DBFM-aanbestedingen van de A6 bij Almere, de Blankenburgverbinding, de A13/A16, de ViA15 en de A9 bij Amstelveen.

Dit betekent dat van het programma uit de Brief Prioritering Investeringen Mobiliteit en Water (TK 32500A, nr.83, bijlage 3) met 20 potentiële DBFM-projecten in de droge infrastructuur er 16 projecten in uitwerking zijn. De meest geschikte contractvorm voor de A27 Houten-Hooipolder, de A1 corridor en de Ring Utrecht is nog niet bepaald. De A10 ZuidAs zal worden aanbesteed met een DB-contractvorm die beter recht doet aan de projectkenmerken en de bestuurlijke context (zie bijlage A).

3.3 Natte infrastructuur

De uitvoering van het DBFM(O)-programma in natte infrastructuur komt ook op stoom. De aanbesteding van de sluis bij Limmel is bijna afgerond. De aanbesteding van de Zeetoegang IJmond is dit jaar gestart, evenals de Derde Kolk Beatrixsluis. Tijdens deze aanbestedingen wordt gezocht naar een goede balans tussen eisen aan beschikbaarheid en veiligheid. Dit vergt een zorgvuldige voorbereiding en omvorming van de standaard contractteksten uit de droge infrastructuur. De komende jaren zullen ook de capaciteitsuitbreiding Sluis Eefde en de Afsluitdijk op de markt worden gezet. Dit betekent dat van de tien benoemde potentiële DBFM-projecten in het natte infrastructuur programma uit de Brief Prioritering

Investeringen Mobiliteit en Water (TK 32500A, nr.83, bijlage 3), ondertussen vijf in uitwerking zijn.

Voor de projecten capaciteitsuitbreiding Volkeraksluizen en de projecten steenzettingen en spuicapaciteit bij de hoofdwatersystemen is de contractkeuze nog niet gemaakt. Voor het project Toekomstvisie Waal (overnachtingshaven Lobith en Haaften) heeft DBFM geen meerwaarde door de beperkte ontwerpvrijheid en daarmee beperkte kansen voor levenscyclusoptimalisatie. De Zeesluis Terneuzen (in samenwerking met België) zal worden aanbesteed met een DB-contractvorm zodat maximaal geprofiteerd kan worden van TenT-subsidies vanuit de EU (zie bijlage A).

4 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Wonen en Rijksdienst

Op 1 juli 2014 fuseerden vier vastgoeddiensten van het Rijk: de Dienst Vastgoed Defensie, de Rijksgebouwendienst, het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en de directie Rijksvastgoed. Samen vormen zij het Rijksvastgoedbedrijf.

Het Rijksvastgoedbedrijf verzorgt onder meer de huisvesting van alle ministeries en een groot aantal daaraan verbonden organisaties en diensten. Het Rijksvastgoedbedrijf is vanuit deze rol verantwoordelijk voor de aanbestedingen van projecten voor huisvesting.

Voor elk project weegt het Rijksvastgoedbedrijf af wat de best passende inkoopvorm is. Bij projecten met een investering boven €25 mln wordt de afweging gemaakt met behulp van een PPC waarin DBFM(O) vergeleken wordt met separate aanbestedingen. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft inmiddels veel ervaring met DBFM(O)-projecten en leert als professionele opdrachtgever continu van de praktijk.

Gezien de huidige omstandigheden zullen er de komende jaren weinig grote nieuwbouwprojecten worden aanbesteed. Er zal eerder sprake zijn van verbouwingen of renovaties. DBFM(O) is ook geschikt voor dit soort projecten. Op dit moment zijn er negen omvangrijke projecten in de voorbereiding-, aanbesteding- en realisatiefase maar het aantal toekomstige rijkshuisvestingsprojecten met voldoende omvang voor DBFM(O) is naar de huidige inzichten beperkt. Deze afname van huisvestingsprojecten voor de rijksoverheid levert een uitdaging op hoe voorkomen kan worden dat bij het Rijk de opgebouwde kennis en expertise over DBFM(O) verloren zou gaan. Het Rijksvastgoedbedrijf werkt daarom aan het genereren van meer projecten door haar kennis en ervaring als publiek opdrachtgever van DBFM(O)-aanbestedingen te delen met decentrale overheden en andere publieke opdrachtgevers, bijvoorbeeld via PPSsupport (zie hoofdstuk 7).

In onderstaande tabel is budgettaire informatie (in € mln) weergegeven over de huidige DBFM(O)-projecten in de exploitatiefase.

	2014	2015	2016	2017	2018-2028
Korte Voorhout 7	20,8	20,8	20,8	20,8	208
Detentiecentrum Rotterdam	9,2	9,2	9,2	9,2	92
Justitieel Centrum Schiphol	13,1	13,1	13,1	13,1	131
Belastingdienst Doetinchem	3,3	3,3	3,3	3,3	33
Belastingdienst & DUO Groningen	17,6	17,6	17,6	17,6	176
Totaal BBV's	64	64	64	64	640

Bron: Rijksvastgoedbedrijf

5 Defensie

Voor alle materieel-, informatievoorzienings- en infrastructuurprojecten met een financiële omvang groter dan €25 mln geldt dat in het kader van het Defensie Materieel Proces een sourcingafweging wordt gemaakt. In deze afweging worden ook (integrale) contractvormen bezien.

Het contractmanagement van individuele DBFM(O)-projecten wordt tot op heden door Defensie integraal uitgevoerd waardoor kennis- en leervermogen optimaal wordt beheerd c.q. kan worden ingezet bij de andere DBFM(O)-projecten binnen Defensie en de interne facilitaire divisie. De ervaringen met deze werkwijze worden gedeeld met andere departementen. Deze werkwijze borgt een brede reikwijdte van de lessons learned uit de DBFM(O)-projecten.

Defensie heeft alleen in het vastgoeddomein DBFM(O)-contracten. Sinds 1 juli 2014 is het beheer van het defensievastgoed bij het Rijksvastgoedbedrijf ondergebracht en de fusie bevindt zich in transitiefase. De medewerkers in dat domein hebben nu bijvoorbeeld een detacheringscontract bij het Rijksvastgoedbedrijf en de inrichting van contractmanagement in deze nieuwe situatie is in ontwikkeling.

Afhankelijk van de toekomstige afspraken tussen Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf over het contractmanagement, worden de DBFM(O)-projecten van Defensie in de volgende voortgangsrapportage onder een eigen hoofdstuk aangeboden dan wel onder de projecten van het Rijksvastgoedbedrijf.

Defensieprojecten in de exploitatiefase

Het Ministerie van Defensie heeft op dit moment één DBFM(O)-project in de exploitatiefase. Het betreft de Kromhout Kazerne te Utrecht.

<u>Kromhout Kazerne</u>
De Kromhout Kazerne is het grootste PPS huisvestingsproject in Nederland tot nu toe, waarbij maximaal is uitbesteed aan de markt. De eerste fase met circa 2.300 werkplekken is op 1 oktober 2010 in gebruik genomen. In januari 2012 is de tweede fase met nog eens circa 1.000 werkplekken in gebruik genomen. De kazerne biedt een prettige en moderne werkomgeving. De gebruikers zijn overwegend enthousiast. De meerwaarde is ruim 15%. De resterende looptijd is 21 jaar.

Projecten in initiatie- en realisatiefase

<u>Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne</u>
Doel van dit project is de realisatie van de nieuwe huisvesting van de operationele marinierseenheden aan de Buitenhaven in Vlissingen. Dit project is uniek vanwege de specifieke behoeften verbonden aan het getraind houden en legeren van het grootste – operationele – deel van het Korps Mariniers.

De afwegingsfase voor het project Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne is met een PPC-eindrapport voltooid. Op basis van dit eindrapport is besloten het project door middel van een geïntegreerde aanbesteding op de markt te brengen.

Het project Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne bevindt zich nu in de voorbereidingsfase van het Defensie sourcingsproces. De oplevering van het complex is eind 2019 voorzien. Het Rijksvastgoedbedrijf ondersteunt Defensie met de uitvoering van dit project.

Het Nationaal Militair Museum
In het Nationaal Militair Museum is de mix van verleden, heden en toekomst samengebracht. Deze complexiteit is vertaald naar een toonaangevend museum over de Krijgsmacht. Het project bevindt zich op dit moment in de transitiefase. De feestelijke opening van het Nationaal Militair Museum vindt in december 2014 plaats.

6 Veiligheid en Justitie

DBFM(O)-projecten van VenJ worden via het Rijksvastgoedbedrijf uitgevoerd. In de vorige Voortgangsrapportage is gemeld dat onderzoek plaatsvond naar maincontracting bij penitentaire inrichtingen. In 2012 zijn door het Rijksvastgoedbedrijf en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) drie pilots gestart voor het onderhoud en beheer van drie penitentiaire inrichtingen via een maincontract. Het nieuwe bij dit contract is dat het Rijksvastgoedbedrijf zaken doet met één partij voor al het onderhoud aan het object. Dit contract is een prestatiecontract waarbij de marktpartij voor het gegunde bedrag de conditie van het gebouw, met installaties, op peil dient te houden voor een periode van acht jaar. De ervaringen zijn wisselend. Niet iedere marktpartij was in staat volgens de nieuwe aanpak te werken, waardoor er in bepaalde gevallen veel discussie ontstond over de prijs en de te leveren kwaliteit. Bij partijen die wel in staat waren anders te gaan werken waren de ervaringen positief. Communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is verbeterd en zaken komen sneller tot uitvoering. Het Rijksvastgoedbedrijf gaat de komende tijd de pilots evalueren. Aan de hand daarvan zal worden besloten of maincontracting verder zal worden toegepast.

VenJ onderzoekt verder welke innovatiemogelijkheden Social Impact Bonds (SIB) bieden. Dit innovatieve financieringsarrangement houdt in dat een private investeerder financiering ter beschikking stelt voor het realiseren van een vooraf af te spreken maatschappelijk resultaat en waarbij de overheid alleen bij gebleken succes en afloop betaalt. De gedachte is dat succesvolle investeringen in een bepaalde justitiële doelgroep uiteindelijk resulteren in besparingen voor de overheid. Een voorbereidingsgroep verkent op dit moment welke onderwerpen zich hiervoor lenen en hoe de relatie tussen VenJ, private investeerders en uiteindelijke uitvoerders vorm kan krijgen.

7 PPS Support

Om de kennis en ervaring die binnen het Rijk is opgedaan met PPS ook beschikbaar te stellen aan decentrale overheden en semi-publieke instellingen is vanaf 2012 PPSsupport operationeel. PPSsupport is opgericht door het Rijk in overleg met decentrale overheden en marktpartijen. PPSsupport is een samenwerkingsverband van Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf in afstemming met de ministeries van Financiën en Veiligheid & Justitie. PPSsupport is tevens beheerder van het loket voor het ministerie van I&M voor initiatieven vanuit de markt (unsolicited proposals).

PPSsupport richt zich op geïntegreerde contractvormen die zijn gebaseerd op de levenscyclusbenadering en outputsturing. Dat zijn de zogenaamde DBM(O) en DBFM(O) contractvormen. Geïntegreerde contractvormen kunnen een hulpmiddel zijn om de kwaliteit van publieke dienstverlening te waarborgen en/of de (semi-) publieke opdrachtgever te ontzorgen. Door maatschappelijke ontwikkelingen zoeken (semi-)publieke opdrachtgevers meer naar efficiëntie (value for money), budgetzekerheid op langere termijn, risicobeheersing, innovatie en duurzaamheid. Geïntegreerde contractvormen kunnen een middel zijn om deze behoeften te verwezenlijken.

Terugblikkend
PPSsupport heeft in de afgelopen periode gezorgd voor kennisoverdracht, adviezen en ondersteuning bij circa 50 projecten. De werkzaamheden verschillen naar gelang de voortgang van het project: van verkenning en aanbesteding tot oplevering. De projecten zelf zijn verspreid over diverse sectoren en zijn de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid of semi-publieke instelling. De werkzaamheden van PPSsupport bij deze projecten hebben er toe bijgedragen dat de opdrachtgever:

- in staat is gesteld een afweging te maken voor de meest geschikte contractvorm, inclusief geïntegreerde contractvormen, voor hun project;
- is ondersteund bij het zetten van stappen op een voor hen nog onbekende terrein van geïntegreerde contractvormen bij de opstart van een project en in concrete aanbestedingen;
- meer inzicht en handvatten heeft gekregen op welke wijze hun investeringen en processen op een andere manier kunnen worden ingericht;
- beter geëquipeerd is om een output gerichte uitvraag aan de markt te doen.

PPSsupport werkt hierbij intensief samen met de Rijkspartijen uit haar achterban. In de afgelopen periode heeft PPSsupport de samenwerking gezocht met relevante partners zoals, PIANOo, Unie van Waterschappen, Stichting Ruimte OK en PPS Netwerk Nederland. Verder is recent de samenwerking gestart met Aedes op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap.

In de periode 2012-2014 heeft PPSsupport een start gemaakt met een programmatische aanpak. Belangrijkste voorbeeld is de ontwikkeling van het afwegingskader geïntegreerde contractvormen voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma dat in samenwerking met de programmadirectie Hoogwaterbeschermingsprogramma, de Unie van Waterschappen, vier

waterschappen, Rijkswaterstaat, het Deltaprogramma, Deltares en BNG tot stand is gekomen. Dit afwegingskader helpt waterschappen de komende jaren bij het maken van verantwoorde keuzes bij de aanbesteding van de vele projecten. Daarnaast is PPSsupport ook in andere sectoren (provinciale weginfrastructuur, onderwijshuisvesting, zorghuisvesting, woningcorporaties) overleg gestart met stakeholders om de mogelijkheden van een meer programmatische aanpak te verkennen.

De toepassing van geïntegreerde contractvormen neemt bij (semi-)publieke projecten toe. Onbekendheid is soms nog een belemmering. Maatschappelijke ontwikkelingen en de wens tot kwalitatieve en financiële zekerheid op langere termijn dragen echter bij aan de groeiende toepassing van geïntegreerde contractvormen. Het gaat ook om bewustwording bij (semi-)publieke partijen dat deze contractvormen passen bij bijvoorbeeld ambities op het gebied van duurzaamheid en assetmanagement. PPSsupport heeft in de projecten kennis en ervaringen opgedaan die direct kunnen worden toegepast.

Vooruitkijkend
In de komende periode zal PPSsupport, naast kennisoverdracht en de advisering bij en ondersteuning van individuele projecten, zich vooral richten op het stimuleren van de totstandkoming van programma's binnen de verschillende sectoren en doelgroepen. Hierbij zal PPSsupport indien gewenst de aansluiting zoeken met de Nederlandse Investeringsinstelling (NII) die zich onder meer richt op de financiering van decentrale projectopgaven. De voorgestelde werking van NII maakt dat (decentrale) projectopgaven die in aanmerking willen komen voor middelen uit het fonds een geïntegreerde aanpak op basis van de levenscyclusbenadering en outputsturing als uitgangspunt moeten hebben.

Het vervolg van de programmatische aanpak bij Energy Service Companies (ESCo's) is eveneens kansrijk. Bij de gemeente Rotterdam zijn bijvoorbeeld ervaringen opgedaan die toegepast kunnen worden bij andere (semi-)publieke opdrachtgevers. PPSsupport werkt hierbij aan het opstellen van standaarden/modellen, instrumenten en legt verbindingen tussen betrokkenen.

BIJLAGE

A Projectbeschrijvingen Rijkswaterstaat

A.1 Droge Infrastructuur

Projecten in de exploitatiefase

N31
De N31 is tussen Leeuwarden en Drachten verdubbeld tot een autoweg. Alle werkzaamheden zijn uitgevoerd tussen 2004 en 2008. Tot december 2022 is Bouwcombinatie Wâldwei bovendien verantwoordelijk voor het onderhoud van een traject van de N31 van in totaal 22 kilometer lang. Bouw, beheer en onderhoud vonden en vinden plaats op basis van een DBFM-contract.

Destijds hebben de meerwaardetoetsen een PPC uitkomst van 4,5% en een PSC uitkomst van 21% meerwaarde opgeleverd.

A59
De A59 is tussen 's-Hertogenbosch en Oss aangepast tot een autosnelweg. Alle werkzaamheden zijn uitgevoerd tussen 2003 en 2005. Tot 2020 is het consortium Poort van den Bosch verantwoordelijk voor het onderhoud van een traject van 9,1 km. Bouw beheer en onderhoud vonden en vinden plaats op basis van een DBFM-contract.

De meerwaardetoetsen hebben voor de PPC een meerwaarde opgeleverd van 10% en een PSC meerwaarde van 14%.

A12 Utrecht Lunetten-Veenendaal
Op het stuk tussen Utrecht Lunetten en Veenendaal zijn extra rij- en spitsstroken aangebracht. Dat leidt tot minder files, minder sluipverkeer in de regio en een stillere weg door het gebruik van tweelaags zoab. Het project is door het consortium Poort van Bunnik uitgevoerd op basis van een DBFM-contract. De Rijksweg is een half jaar eerder opgeleverd dan was voorzien. Het contract loopt na de vervroegde oplevering in 2012 nog 20 jaar door. Dit project heeft in 2012 bij de PPP Awards te Londen de prijs voor het beste transportproject gewonnen.

De PPC leverde een meerwaarde voor DBFM van 4% op en de uitkomst van de PSC gaf een meerwaarde van 21% aan.

N33 Assen-Zuidbroek
Om de verkeersveiligheid, doorstroming én bereikbaarheid van de regio te vergroten wordt de N33 over een traject van circa 38 kilometer omgebouwd naar een autoweg met tweemaal twee rijstroken. Ook de aansluitingen op de A28 bij Assen-Zuid en de A7 bij Zuidbroek worden omgebouwd. De werkzaamheden voorzien ook in het optimaliseren van het onderliggend wegennet en het verbeteren van bestaande en de aanleg van nieuwe faunapassages. Het project wordt uitgevoerd door het consortium Poort van Noord en opgeleverd in 2015.

Bij dit project is als pilot een inflatievergoeding toegepast om institutionele beleggers bij de financiering van DBFM(O)-projecten te betrekken. Uit de evaluatie van deze pilot is de conclusie getrokken dat de toegepaste inflatievergoeding hiervoor geen noodzakelijk instrument is (zie ook KST 28753 nr. 31).

De PPC leverde een meerwaarde op van 5% en de PSC een meerwaarde van 31%.

Projecten in realisatie en (voorbereiding) aanbesteding

<u>Tweede Coentunnel</u>
RWS heeft naast de bestaande Coentunnel een tweede tunnel gebouwd. Om te voorkomen dat het knelpunt zich verplaatst naar de A10 West, is ook een nieuwe snelweg aangelegd: de Westrandweg. Hierbij is er ruim aandacht voor leefomgeving, landschap en natuur. Door het project verbetert de bereikbaarheid van de noordelijke Randstad en wordt het westelijke havengebied van Amsterdam beter ontsloten. De Coentunnel Company voert het project “Tweede Coentunnel” uit op basis van een DBFM contract met een looptijd van 30 jaar.

De PPC resulteerde in een meerwaarde van 5% en de PSC in een meerwaarde van 21%.

<u>A15 Maasvlakte-Vaanplein</u>
RWS verbreedt de A15 tussen de Maasvlakte en het Vaanplein om de files terug te dringen. De werkzaamheden worden door het consortium A-Lanes A15 uitgevoerd. De oplevering van dit DBFM project is gepland voor eind 2015. Daarna blijft het consortium nog 20 jaar verantwoordelijk voor het onderhoud van de infrastructuur.

De PPC gaf een meerwaarde aan van 5% en de PSC een meerwaarde van 20%.

<u>A1/A6/A9 Schiphol-Amsterdam-Almere (SAA)</u>
RWS breidt het wegennet tussen Schiphol, Amsterdam en Almere uit, onder meer door de verbreding van 63 kilometer snelweg. Een betere bereikbaarheid van deze economisch belangrijke regio en een vlottere doorstroming van het verkeer zijn doelstellingen. Het project bestaat uit vijf deelprojecten. Vier hiervan worden op basis van een DBFM-contract uitgevoerd en onderhouden.
Het DBFM-contract voor de A1/A6, met een looptijd van circa 30 jaar, is eind 2013 gesloten met het consortium SAAone. Dit project is door Project Finance International als "Best road deal 2013 Europe" uitgeroepen. Met de toekenning van deze prijs is het project betiteld als de Publiek Private Samenwerking (PPS) van het jaar 2013 in de categorie Wegen Europa. De toekenning van deze prijs door Project Finance International is tot stand gekomen op basis van de expertise van projectfinancieringsexperts.

De wegverbreding van de A9 Gaasperdammerweg tussen de knooppunten Holendrecht en Diemen is medio 2014 gegund aan het consortium IXAS Zuid-Oost. Financial Close heeft november 2014 plaatsgevonden. De aanleg van de weguitbreiding inclusief een drie kilometer lange landtunnel start in 2015 en duurt tot en met 2020. Aansluitend is het consortium verantwoordelijk voor het onderhoud voor een periode van 20 jaar.

RWS bereidt op dit moment de DBFM-aanbestedingen voor van de andere twee deelprojecten, de A6 bij Almere en de A9 bij Amstelveen die later naar de markt zullen gaan (respectievelijk medio 2015 en begin 2017).
De gemiddelde PPC meerwaarde voor het gehele Schiphol-Amsterdam-Almere project bedraagt 5,5%. Voor de A1/A6 is de PPC meerwaarde bepaald op 2% en voor de A9 Gaasperdammerweg op 4%. De PSC meerwaarde van de A1/A6 bedraagt 19%.

<u>A12 Veenendaal-Ede-Grijsoord</u>
Het project A12 Veenendaal –Ede- Grijsoord omvat de aanleg van een extra rijstrook in beide richtingen op de A12 tussen Ede en knooppunt Grijsoord en de bouw en aanpassing van viaducten op dit traject. Het DBFM-contract voor de werkzaamheden is in het derde kwartaal van 2014 gesloten met Heijmans A12. Daarnaast maakt ook het onderhoud van de weg tot 2032 onderdeel uit van het contract.

Uit de PPC kwam een meerwaarde voor DBFM van 1,0% volgens een actualisatie in 2013.

<u>N18 Varsseveld-Enschede</u>
RWS wil de N18 tussen Enschede en Varsseveld verbeteren, waarbij door de aanleg van een nieuw tracé tussen Groenlo en Enschede de verkeersveiligheid op de N18 en de leefbaarheid in de dorpskernen wordt verbeterd. Daarnaast verbetert hierdoor de bereikbaarheid en wordt de regionale economische ontwikkeling gestimuleerd. Voor het project is gekozen voor een DBFM contract met een looptijd na oplevering van 25 jaar. De aanbesteding zal eind 2014 starten.

De PPC leverde een meerwaarde voor DBFM op van 3,4%.

<u>A27/A1 Utrecht-knooppunt Eemnes-Amersfoort</u>
De verkeersdrukte op de A27/A1 tussen Utrecht-Noord, knooppunt Eemnes en Amersfoort neemt steeds verder toe. RWS onderzoekt namens de partners in samenwerkingsprogramma VERDER de mogelijkheden om de bereikbaarheid en doorstroming te verbeteren. De oplossing moet ervoor zorgen dat het traject in 2020 meer verkeer kan verwerken en dat de doorstroming verbetert. RWS bereidt op dit moment een DBFM-aanbesteding voor die begin 2015 zal starten.

De PPC voor dit project heeft een meerwaarde van 4,2% aangegeven.

<u>Blankenburgverbinding (voorheen Nieuwe Westelijke Oeververbinding)</u>
Als uitvloeisel van het Masterplan "Rotterdam Vooruit" is het project Nieuwe Westelijke Oeververbinding (NWO) naar voren gekomen om de A20 en de A15 ten westen van Rotterdam met elkaar te verbinden. Eind 2013 is de keuze gemaakt voor de Blankenburgverbinding. RWS bereidt op dit moment een DBFM-aanbesteding voor die in 2015 zal starten.

De PPC meerwaarde bedraagt 5,8%.

<u>A13/A16/A20 Rotterdam</u>
Op de A13 bij Overschie en op de A20 tussen de knooppunten Kleinpolderplein en het Terbregseplein staan vrijwel dagelijks files. Dit leidt ook op de lokale wegen tot

overlast. Een nieuwe verbindingsweg aan de Noordkant van Rotterdam tussen de A13 en de A16 moet de doorstroming van het verkeer op de A13 en de A20 in goede banen leiden. RWS bereidt momenteel de DBFM-aanbesteding voor die naar verwachting eind 2015 zal starten.

De PPC meerwaarde bedraagt 3,3%.

ViA15 (Bereikbaarheid Arnhem-Nijmegen)
Al geruime tijd staan er dagelijks files op de A50, A12, A325 en N325 (Pleijroute). En de verkeersproblemen worden in de toekomst nog groter. Rijk, provincie Gelderland en Stadsregio Arnhem-Nijmegen willen de bereikbaarheid van de regio verbeteren door de nu nog doodlopende A15 door te trekken naar de A12 met een brug over het Pannerdensch Kanaal. RWS bereidt momenteel de aanbesteding voor.

De PPC meerwaarde bedraagt 4%.

Projecten onder besluitvorming

A27 Houten-Hooipolder
De A27 staat al een aantal jaren in de file top-10. Vooral bij de Merwedebrug bij Gorinchem is al geruime tijd een knelpunt. Dit jaar is gekozen voor een voorkeursalternatief voor wegverbreding dat wordt uitgewerkt in een Ontwerp Tracébesluit en een Milieu Effectrapportage. De mogelijkheden van PPS worden daarbij nog verder onderzocht. De planning is om in 2019 te starten met de werkzaamheden.

A1-zone Apeldoorn - Azelo
De regio en het Rijk zien kansen om in de A1-zone tussen Apeldoorn en de Duitse grens de ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en economische ontwikkeling te versterken. Capaciteitsuitbreiding van de A1, die de Randstad met Duitsland verbindt, is hiervan een onderdeel. De PPC-meerwaarde voor het hele project bedraagt 2,5 à 3%. De werkzaamheden zullen gefaseerd worden uitgevoerd dankzij regionale voorfinanciering voor versnelde uitvoering van het traject tussen Twello en Deventer en tussen Deventer-Oost en Rijssen. De eerste fase kent een beperkte financiële omvang en leent zich daarom, naast de versnippering en het tijdsaspect in de contractvoorbereiding, niet voor DBFM. De PPS kansen van de tweede fase (2024-2028) zullen later worden bezien. Dat betreft de verbreding naar 2x 4 rijstroken tussen Apeldoorn en Twello en naar 2x 3 rijstroken tussen Rijssen en knooppunt Azelo.

A27/A12 Aanpassing Ring Utrecht
In juni 2014 is de voorkeursvariant voor de Ring Utrecht vastgesteld. De voorkeursvariant beschrijft een verkeerstechnisch hoofdsysteem dat leidt tot een betere en veiligere doorstroming met oog voor de leefbaarheid in de directe omgeving van de weg. Er komt meer capaciteit op de A27. Zware verkeersstromen tussen de knooppunten Lunetten en Rijnsweerd worden van elkaar gescheiden en er komen extra rijstroken op de parallelbanen van de A12. De inzet van PPS wordt daarbij overwogen.

De meerwaarde berekend vanuit de PPC voor het gehele programma is gemiddeld 4%.

A10 Zuidas
De A10 wordt een snelweg met in totaal acht rijbanen en vier stroken voor bestemmingsverkeer. De weg komt ter hoogte van het huidige station Amsterdam-Zuid onder de grond te liggen. Dit geeft het station de ruimte om uit te groeien tot een hoogwaardig openbaar vervoerknooppunt. Door dit meervoudige ruimtegebruik zijn er kansen voor gebiedsontwikkeling. De verbreding en het ondergronds brengen van de A10 en de uitbreiding en modernisering van station Amsterdam-Zuid geven een forse impuls aan de bereikbaarheid en leefbaarheid van de Zuidas.

De potentiële PPC- meerwaarde voor het integraal aanbesteden van een DBFM contract kwam uit op 3,3%. Door de combinatie van gebiedsontwikkeling, infrastructuur en verschillende transportmodaliteiten in een fysiek zeer beperkte ruimte in een hoogstedelijke omgeving worden hoge eisen gesteld aan de benodigde flexibiliteit. In verband met hiermee samenhangende scopeonzekerheden wordt in de uitvoering gekozen voor DB.

A58 Sint Annabosch-Galder / InnovA58
De A58 verbindt de meeste grote Brabantse steden onderling en is onderdeel van de verbindingen Rotterdam-Antwerpen en Rotterdam-Zuidoost Nederland-Ruhrgebied. IenM heeft budget gereserveerd voor de verbreding van de A58 vanaf 2023. De regio vindt dat te laat, gezien de huidige problemen. In InnovA58 werken Rijkswaterstaat, IenM, de provincie Noord-Brabant en de stichting A58 (namens het bedrijfsleven) samen. InnovA58 is een zoektocht naar kansrijke oplossingen. Doel van InnovA58 is de verbreding sneller te realiseren door innovaties. De provincie schiet het bedrag voor een snellere realisatie voor, op voorwaarde dat de kosten van deze voorfinanciering worden terugverdiend. De mogelijkheden van DBFM worden daarbij onderzocht.

Een voorlopige PPC in de vorm van een strategische analyse wijst op een mogelijke meerwaarde van ca 3%.

A.2 Natte infrastructuur

Projecten in (voorbereiding) aanbesteding

Keersluis Limmel
Het Julianakanaal is een belangrijke vaarroute tussen Limmel (bij Maastricht) en Maasbracht. Door verruiming en verdieping van het kanaal kunnen in de toekomst ook de grotere binnenvaartschepen op dit traject varen. Om deze grotere schepen ook toegang te geven tot het Julianakanaal, wordt de oude keerschutsluis bij Limmel vervangen door een nieuwe, bredere keersluis. De huidige sluis voldoet immers niet aan de eisen van moderne tweebaksduwvaart. Dit project wordt aanbesteed in de vorm van een DBFM contract. De sluis bij Limmel wordt het eerste natte project waarbij de prestaties rond veiligheid en waterkering een veel grotere rol spelen dan beschikbaarheid. De dialoogfase van de aanbesteding is in volle gang. Oplevering van de werken is gepland in 2018.

De PPC- meerwaarde bedraagt 2,3%.

Zeetoegang IJmond
Het vervoer van goederen over zee neemt toe. Daarbij worden de zeeschepen steeds groter en vooral ook breder. De Noordersluis wordt daardoor te klein en is bovendien gezien zijn bouwjaar (1929) aan vervanging toe. Deze sluis is de toegangspoort voor zeeschepen tot het Noordzeekanaal en de Amsterdamse havenregio. Met een nieuwe, grote zeesluis bij IJmuiden behoudt de Amsterdamse havenregio haar internationale allure en is er ruimte voor het groeiende goederentransport. Dit project wordt op basis van DBFM aanbesteed. Rond de zomer van 2015 zal de geselecteerde inschrijver bekend zijn. Het winnende consortium mag daarna de bouw van de nieuwe zeesluis en het onderhoud gedurende 26 jaar gaan verzorgen.

De PPC meerwaarde bedraagt 6,5%.

Derde Kolk Beatrixsluis
Het Lekkanaal met de Prinses Beatrixsluis dreigt een knelpunt te worden voor het toenemende goederenvervoer over water. De aanleg van een 3e kolk moet de doorstroom van de binnenvaart verbeteren. Om dat mogelijk te maken, verbreedt RWS het Lekkanaal. De aankondiging van een DBFM-aanbesteding is op 27 oktober 2014 van start gegaan. Na de bouw zal de opdrachtnemer ook verantwoordelijk zijn voor het onderhoud gedurende 27 jaar.

De PPC leverde een meerwaarde op van 4% voor DBFM.

Sluis bij Eefde
De sluis bij Eefde wordt uitgebreid met een tweede sluis. Deze capaciteitsuitbreiding zal de wachttijd terugdringen tot maximaal 30 minuten. Met de bouw van de 2e sluis neemt ook de bedrijfszekerheid toe: als er onderhoud nodig is kunnen schepen gebruik maken van de andere sluis. De DBFM-aanbesteding zal medio 2015 starten, mede afhankelijk van de ervaringen bij de andere DBFM-sluizen. De openstelling zal plaatsvinden in de periode 2018-2020.

De PPC meerwaarde bedraagt 0,9% volgens een actualisatie in 2013.

Toekomst Afsluitdijk
Nadat bleek dat de Afsluitdijk als kering niet meer aan de veiligheidsnormen kon voldoen, is een brede verkenning gestart door Rijk en regio. Dit gebeurde samen met de markt. De marktverkenning in 2008 heeft vier integrale marktvisies opgeleverd en twee overheidsreferenties. Op 23 december 2011 heeft het Kabinet een voorkeursbeslissing genomen. De keuze is gevallen op het tot 2050 versterken van de kustwerken. Het dijklichaam moet verder overslagbestendig worden gemaakt, dit alles met een groene (vegetatie) uitstraling. Gelijktijdig met de voorkeursbeslissing hebben Rijk en regio een bestuursovereenkomst ondertekend. Inmiddels is voorbereiding voor de realisatie gestart. De start van de DBFM-aanbesteding is gepland in de 2e helft van 2015.

De PPC meerwaarde bedraagt 3,5%.

Projecten onder besluitvorming

Zeesluis Terneuzen (in samenwerking met België)
Nederland en Vlaanderen zijn het eens over een grote zeesluis bij Terneuzen. De nieuwe sluis verbetert de toegang tot de haven van Gent en zorgt voor een vlotte doortocht van binnenvaartschepen tussen Nederland, België en Frankrijk. Door de keuze voor een grote zeesluis zijn er ook aanpassingen nodig aan het kanaal van Gent naar Terneuzen, een tunnel en bruggen. Het project zal als DB worden uitgevoerd zodat maximaal kan worden geprofiteerd van TenT-subsidies vanuit de EU vanwege een eerdere start van de bouw. Bovendien heeft Vlaanderen (dat 85% van de projectkosten draagt) goede ervaringen met de recente aanbesteding van een grote zeesluis bij Antwerpen.

B Projectbeschrijvingen Rijksvastgoedbedrijf

Projecten in initiatie- en realisatiefase

Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne
Op het terrein van de Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne in Vlissingen zullen o.a. legeringsgebouwen, sportfaciliteiten, schietbanen en kantoorruimte gerealiseerd worden. Momenteel wordt de aanbesteding van de DBFMO-overeenkomst voorbereid.
De huidige locatie in Doorn wordt verlaten omdat deze kazernelocatie, zelfs na (nog uit te voeren) grondige renovatie en modernisering, onvoldoende ontwikkelingsmogelijkheden zou bieden. Naast Vlissingen is gekeken naar andere locaties, waaronder Budel en De Peel. De keuze is op Vlissingen gevallen, omdat dit in lijn is met verdergaande integratie van het Korps Mariniers met de Marine. Daarnaast sluit de keuze aan bij het werkgebied van de mariniers op de grens van land en water.

Rechterlijke organisatie Amsterdam
Het gerechtsgebouw omvat ca. 52.000 m2 bvo waarvan 9.000 m2 parkeren. In het complex zal alleen de Rechtbank worden gehuisvest. De beoogde locatie is de huidige locatie (Parnassusweg). Het complex gaat bestaan uit een specifiek deel (zalengebied met ca. 50 zittingsruimten en een gehechtengebied) en een kantorendeel met 1100 flexibele werkplekken. Verder komen er vergader- en restauratieve voorzieningen en ICT- en documentatieruimten. De aanmelding van gegadigden sloot op 1 september 2014.

Gerechtsgebouw in Breda
In dit gerechtsgebouw worden de Rechtbank Zeeland-West-Brabant, het Openbaar Ministerie (het Arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant) en de Raad voor de Kinderbescherming Zuidwest Nederland gehuisvest. In totaal betreft dit ruim 700 medewerkers. Op dit moment loopt de aanbesteding. De aanbesteding is gestart met de publicatie van de aankondiging in het derde kwartaal van 2012. De locatie, nabij de in aanbouw zijnde OV-terminal, is verworven van de gemeente Breda. De ingebruikneming van het nieuwe gerechtsgebouw vindt naar verwachting plaats begin 2018 en de looptijd van de DBFMO-overeenkomst is 30 jaar vanaf de ingebruikneming.

Rijkskantoor op locatie voormalige Knoopkazerne te Utrecht
De aanbesteding is gericht op realisatie van een rijkskantoor van ca. 30.000 m2 bvo dat voldoet aan Het Nieuwe Rijkskantoor 3.1. De Belastingdienst zal de eerste gebruiker zijn. Onderdeel van het totale volume is een vergadercentrum van 6.000 m2 bvo met 75 gastwerkplekken voor algemeen gebruik.
In het project wordt een set gunningscriteria gehanteerd waarin naast de gebruikelijke gebouwgerelateerde criteria ook duurzaam partnerschap en gastheerschap als extra criteria zijn toegevoegd. De Dialoogfase van de aanbesteding is in volle gang. Begin 2018 kan het pand in gebruik genomen worden.

Rijnstraat 8
De huidige hoofdzetel van het voormalige ministerie van VROM/WWI aan de Rijnstraat 8 in Den Haag moet worden vernieuwd. Het gebouw zal na de

vernieuwing in ieder geval onderdak bieden aan de beleidskernen van het ministerie van IenM en van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast zal een derde gebruiker in het pand gehuisvest worden. Op 2 juni 2014 heeft de contractclose plaatsgevonden en op 15 juli 2014 de financial close. De realisatiefase is na de contract close gestart. Start van de bouw zal volgens contractueel vastgelegde afspraken in het tweede kwartaal van 2015 zijn. Eind 2016 zal het pand weer in gebruik genomen kunnen worden.

Huisvesting VWS / RIVM / CBG
De nieuwe huisvesting voor het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen heeft een omvang van ruim 70.000 m² bruto vloeroppervlak exclusief parkeren en biedt ruimte voor zo'n 1.650 werkplekken. In het gebouw zijn ruim 230 laboratoriumeenheden gepland, waarvan een gedeelte als high-containment-faciliteit wordt uitgevoerd. Het project zit, na contract close op 17 juli 2014 en financial close op 27 augustus 2014, vanaf september 2014 in de realisatiefase. De ingebruikneming zal in de tweede helft van 2018 kunnen plaatsvinden. De looptijd van de DBFMO-overeenkomst is 25 jaar vanaf de ingebruikneming.

Bezuidenhoutseweg 30
Het project PPS B30 betreft een DBFMO-overeenkomst voor de renovatie en 30 jaar exploitatie van het Rijksmonument aan de Bezuidenhoutseweg 30 te Den Haag. In het pand zullen het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving, het Sociaal en Cultureel Planbureau, het College Bescherming Persoonsgegevens en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en een eventuele zesde gebruiker gezamenlijk gehuisvest worden.

Op 3 april 2014 heeft Contract Close plaatsgevonden en op 24 april 2014 Financial Close. De ingebruikname is voorzien in de tweede helft van 2016. Het project heeft ten opzichte van de vorige rapportage een aangepaste planning. Tijdens de aanbestedingsprocedure is de planning aangepast vanwege met name een wijziging van het programma (van 550 naar 450 werkplekken) en de termijn die staat voor de uitgebreide procedure van de omgevingsvergunning bij een dergelijk Rijksmonument.

Penitentiaire Inrichting Zaanstad
De nieuwbouw voor de penitentiaire inrichting Zaanstad vervangt verouderde capaciteit in de regio. De nieuwe inrichting heeft een capaciteit van circa 1.000 justitiabelen en is onder meer ingericht op het gebruik van meerpersoonscellen en op flexibel capaciteitsbeheer waarmee DJI snel kan inspelen op wisselingen in het aanbod van justitiabelen. De bouwfase is mei 2014 begonnen. De geplande beschikbaarheidsdatum is voorjaar 2016.

Hoge Raad der Nederlanden Den Haag
Op 21 december 2012 is het DBFMO-contract tussen de Rijksgebouwendienst en het consortium Poort van Den Haag getekend. Op 23 oktober 2013 is het Aanvangscertificaat Deel 1 aan het consortium uitgereikt. Met Aanvangscertificaat Deel 1 heeft het consortium officieel toestemming gekregen om te beginnen met bouwen. Een aantal onderdelen was op het moment van het verstrekken van dit deel nog niet voldoende uitgewerkt, zoals een aantal onderdelen waarvoor afstemming met de gemeente noodzakelijk was en deze kon pas plaatshebben nadat

de werktekeningen waren gemaakt. Inmiddels zijn ook deze onderdelen gereed en is Aanvangscertificaat Deel 2 d.d. 17 juli 2014 aan het consortium uitgereikt. Met Aanvangscertificaat Deel 2 heeft het consortium officieel toestemming gekregen om ook met de resterende onderdelen te starten.
Het gebouw is naar verwachting in november 2015 beschikbaar.

Nationaal Militair Museum
Naar verwachting zal medio september 2014 het Beschikbaarheidscertificaat worden afgegeven voor het Nationaal Militair Museum. Vervolgens wordt er door het consortium en de museumorganisatie proefgedraaid. Het is voorzien dat beide organisaties tijdens de exploitatie nauw met elkaar samenwerken, ook voor het organiseren van evenementen. Afgifte van het Voltooiingscertificaat is gepland eind november en de feestelijke opening van het Nationaal Militair Museum vindt in december 2014 plaats.

Projecten in de exploitatiefase

Ministerie van Financiën/Korte Voorhout 7 (KV7)
Het gerenoveerde gebouw is reeds vijf jaar in gebruik. De gebruikers zijn in algemene zin tevreden over de dienstverlening. Conform het DBFMO-contract heeft het consortium inmiddels de eerste periodieke meting uitgevoerd om te testen of het gebouw nog voldoet aan het afgesproken conditieniveau. Op basis van de uitkomsten heeft het consortium de onderhoudsplanning aangescherpt om kortingen in een later stadium te voorkomen. De Staat heeft de meting getoetst op belangrijke zaken als veiligheid en gezondheid. Hier was geen aanleiding tot bijsturing. De rolverdeling tussen de Staat en het consortium wordt op deze manier goed ingevuld. Het uitvragen van wijzigingen in de operationele fase vraagt nog extra aandacht met name met betrekking tot markconformiteit van de beprijzing door het consortium. Hieraan wordt binnen de Staat ook in brede zin aandacht besteed. In 2011 was de renovatie overall winnaar bij de PPS Awards. De meerwaarde is 15 à 20% en de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding is €20,8 mln. De resterende looptijd is 20 jaar.

Detentiecentrum Rotterdam (DCR)
Het detentiecentrum is tijdig in gebruik genomen. Gebruikers zijn in algemene zin tevreden over de dienstverlening. De 24/7-setting vraagt van het consortium meer inspanning in vergelijking met kantoorgebouwen. Daarnaast zijn de processen en procedures die gevolgd moeten worden complexer. Dit vraagt meer inregelwerk en een flexibele houding van het consortium. Hierop wordt door middel van het betalingsmechanisme gestuurd. De meerwaarde is 0 à 5% en de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding is €9,2 mln De resterende looptijd is 21 jaar.

Belastingkantoor Doetinchem
Het pand is opgeleverd in februari 2011 inclusief alle dienstverlening. Deze verlate oplevering heeft een boete opgeleverd voor Facilicom. Gebruikers zijn tevreden over het gebouw alsmede dienstverlening door het consortium. Bijzonder aan dit project is dat Facilicom de bouw, de financiering en alle diensten levert vanuit haar eigen organisatie en middelen. Het gebouw is geen eigendom van de Staat. De meerwaarde is 5 à 10% en de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding is € 3,3 mln. De resterende looptijd is 12 jaar.

Dienst Uitvoering Onderwijs/Belastingdienst Groningen (DUO)
Het gebouw is opgeleverd conform planning in maart 2011. Gebruikers zijn tevreden over het gebouw en de diensten die geleverd worden door het consortium. Enkele restpunten uit de realisatiefase moeten nog worden opgelost. De stad Groningen heeft door het gebouw er een nieuw boegbeeld bij gekregen. Het project is tevens winnaar van de Gouden Baksteen (2012) en een PPS Award (2011). De meerwaarde is 5 à 10% en de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding is €17,6 mln. De resterende looptijd is 22 jaar.

Justitieel Centrum Schiphol (JCS)
Het Beschikbaarheidscertificaat is op 1 oktober 2012 afgegeven. Medio november 2012 zijn de eerste werkplekken in gebruik worden genomen. Vanaf 1 december 2012 zijn de eerste justitiabelen ingehuisd. De oude vestiging op Schiphol Oost is vanaf die datum (ook volgens planning) buiten gebruik. De meerwaarde is 10 à 15% en de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding is €13,1 mln. De resterende looptijd is 24 jaar.

PPS Kromhout Kazerne (PPS KHK)
De Kromhout Kazerne is het grootste PPS huisvestingsproject in Nederland tot nu toe, waarbij maximaal is uitbesteed aan de markt. De eerste fase met circa 2.300 werkplekken is op 1 oktober 2010 in gebruik genomen. In januari 2012 is de tweede fase met nog eens circa 1.000 werkplekken in gebruik genomen. De kazerne biedt een prettige en moderne werkomgeving. De gebruikers zijn overwegend enthousiast. De meerwaarde is ruim 15%. De resterende looptijd is 21 jaar.

C Contractmanagement bij infrastructuur

Governance

Na jaren van intensiveren van PPS/DBFM(O) inspanningen is er de laatste jaren ingezet op een consolidatieslag. Mede door financiële en formatieve taakstellingen is binnen RWS ingezet op uniformering van contracten en werkwijzen. Ook al is de rol van de opdrachtgever anders, de activiteiten bij een DBFM(O) contract (o.a. ontwerpen, bouwen en onderhouden van een project) zijn in feite dezelfde als bij niet-DBFM(O) projecten. De nadruk heeft in de afgelopen tijd daarom gelegen op het ontwikkelen van een uniforme en integrale werkwijze voor zowel DBFM(O) als niet-DBFM(O) projecten. Voor DBFM is bij RWS geen sprake van speciale regelingen of bijzondere verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De DBFM(O) projecten vallen bij RWS onder hetzelfde sturingsregime als andere projecten. In vooraf afgesproken kaders is de beslissingsbevoegdheid vastgelegd.

Ingeval van regulier contractmanagement is er sprake een controle achteraf. Bij de controle op de geleverde prestatie staat de geregistreerde informatie in het zogenaamde Prestatie Meetsysteem centraal. RWS kan tussentijds steekproefsgewijs de actualiteit en correctheid controleren van dit systeem. Hiermee is geborgd dat een afwijking van de contractueel afgesproken kwaliteit van de prestatie zich vertaalt in een correctie van de beschikbaarheidsbetaling aan het consortium. Indien er omstandigheden zijn die pleiten voor het niet opleggen van een beschikbaarheidskorting, dan is de financiële omvang van het kwijtschelden van een dergelijke korting zodanig dat deze de bevoegdheid van een contractmanager te boven gaat. Hiervoor zal op een hoger hiërarchisch niveau goedkeuring gegeven moeten worden. De bevoegdheid hiervoor is bij RWS vastgelegd in de zogenaamde mandaatregeling. Mede door de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer gaat binnen RWS extra managementaandacht uit naar het inbedden van de werkwijze in de exploitatiefase en de hieraan verbonden contractbeheersing.

Contractbeheer, betalingsregime en leren

In het kader van contractbeheer moet ingeval van een materiële afwijking of contractuele wijziging een gemotiveerd verzoek door het project worden voorgelegd aan de verantwoordelijke lijnmanager bij RWS.

Het DBFM(O)-specialisme heeft uiteraard wel zijn eigen financiële en juridische opleidingsbehoeften. Hierin wordt voorzien in individuele en plenaire opleidingen en is sprake van uitwisseling van kennis en ervaring. Niet alleen tussen de projecten, maar ook interdepartementaal en internationaal.

Voordelen en voorbeelden van een uniformer werkwijze zijn zowel intern als extern waarneembaar. Soepeler processen leiden tot efficiëntere voorbereiding en uitvoering van projecten. Zowel publiek als privaat leidt dit tot een vermindering van transactietijd en transactiekosten. Dit continue proces van verbetering is onderwerp van overleg. Zowel op reguliere basis als thematisch. Via leveranciersmanagement wordt met individuele bedrijven gesproken. Inhoudelijke thema's en ontwikkelingen worden bediscussieerd in nationaal (IPFA) of internationaal verband (EPEC). Via koepelorganisaties als bijvoorbeeld Bouwend Nederland of Vereniging van Waterbouwers wordt met de sector als geheel gesproken.

Deze werkwijze heeft een volwassen karakter in de voorbereidingsfase en de aanbestedingsfase. Rijkswaterstaat staat nu voor de uitdaging om ook tijdens de exploitatiefase meer uniform te handelen bij het beheer van DBFM(O) contracten. Intensivering van de PPS/DBFM(O) inspanningen heeft ertoe geleid dat er meer en meer projecten in exploitatie komen. Tegen deze achtergrond heeft inrichting en werkwijze van de contractbeheerorganisatie voor DBFM(O) de afgelopen jaren extra aandacht gekregen, ook van het management van RWS. Resultante hiervan is een model voor een contractbeheerorganisatie wat recht doet aan de principes van de DBFM(O) filosofie, en die in essentie identiek is aan die van andere contractvormen. Het eerste project op Rijksniveau waarvan de contactbeheerorganisatie op deze basis is ingericht is de A12 Lunetten Veenendaal, naast de N31 het enige project dat zich in de exploitatiefase bevindt. Deze aanpak wordt momenteel geëvalueerd.

Evaluatie van het contractbeheer heeft tot doel om te komen tot een verdere professionalisering en verbetering. Zodoende kunnen ook toekomstige projecten optimalisaties meenemen in hun nog in te richten contractbeheerorganisatie. Concrete elementen die worden onderzocht betreffen de overdracht en overgang van realisatie- naar exploitatiefase, de gekozen organisatie-inrichting, de toepassing en werking van (financiële) prikkels en protocollen in het contract en de samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat.

Gaandeweg is daarmee de focus verschoven van de realisatiefase naar beheersing van de exploitatiefase. In combinatie met extra nadruk op de ontsluiting van de toepassingskennis en leerervaringen kan op een structurele manier de kwaliteit worden verbeterd. Er zijn verschillende interne overleggremia opgezet om de kennisdeling te bevorderen en de continuïteit richting toekomstige projecten te borgen. In de Masterclass voor Contractmanagers worden kennis en ervaringen gedeeld aan de hand van praktijkvoorbeelden. Met deze verbeteringen zijn de randvoorwaarden gecreëerd waarmee de bij de DBFM(O)-projecten vooraf berekende meerwaarde ook effectief kan worden gerealiseerd.

D Contractmanagement bij gebouwen

Governance
In de DBFM(O)-overeenkomst zijn de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen het Rijk en het consortium beschreven. Daarnaast is bij elk contract een overlegstructuur vastgelegd. Hierin zijn op verschillende niveaus (operationeel, tactisch en strategisch) de mandaten tussen het Rijk en consortium vastgelegd.

Daarnaast gelden voor alle projecten (ook niet DBFM(O)) governance- en mandaatafspraken. Hierbij moet opgemerkt worden dat deze afspraken over het algemeen niet specifiek voor DBFM(O)-projecten gelden. Het betreft veelal afspraken die vastgelegd zijn in het kader van het Rijkshuisvestingstelsel en de bestaande mandaatregeling van een departement.

Contractbeheer
Vervolgens is de vraag of het Rijk de vooraf contractueel afgesproken prijs/kwaliteit verhouding ook daadwerkelijk verkrijgt. In de DBFM(O)-contracten is daarom standaard het volgende geregeld:

Monitoren van prestaties
Bij DBFM(O)-contracten vindt via een monitoringsysteem het toezicht op de geleverde kwaliteit van de dienstverlening plaats. In het geautomatiseerde monitoringsssysteem worden meldingen over gebreken in de dienstverlening vastgelegd. De afspraken die in het contract gemaakt zijn over consequenties bij tegenvallende prestaties zijn verwerkt in het systeem. Als er een melding komt, dan wordt deze verwerkt in het systeem. Meldingen, de voortgang en de afhandeling zijn dus inzichtelijk. Als de in het contract bepaalde afhandelingstijd c.q. hersteltijd wordt overschreden dan wordt een korting gegenereerd. Het Rijk betaalt dan in principe dus minder.

Naast het monitoren via een geautomatiseerd systeem vinden er ook periodieke inspecties en/of metingen plaats. Deze metingen worden verricht door Rijkspartijen, opdrachtnemer of door een onafhankelijke derde. Dit is een extra instrument om na te gaan of de overeengekomen prestaties worden geleverd en kortingen daadwerkelijk worden geëffectueerd.

Wijzigingen
Bij DBFM(O)-contracten gaat het Rijk langjarig een verplichting aan. Het is belangrijk om in te kunnen spelen op actuele behoeften en ontwikkelingen, zoals het nieuwe werken of meerdere/andere gebruikers in hetzelfde gebouw. In het DBFM(O)-contract is het mogelijk om wijzigingen in te dienen. Indiening van wijzigingsvoorstellen gebeurt volgens een in het DBFM(O)-contract vastgestelde procedure die onder andere bestaat uit een (financiële) onderbouwing die ook wordt gedocumenteerd en gearchiveerd moet worden. Iedere wijziging die wordt voorgesteld wordt onderbouwd (al dan niet) met behulp van een wijzigingsformulier. Wijzigingsvoorstellen worden aan de zijde van opdrachtgever functioneel en financieel getoetst op basis van ervaring en kennis uit verleden, maar ook door de huidige stand van zaken op het gebied van de facilitaire producten en processen.

Betaalregime
Het betaalregime ziet erop toe dat opdrachtnemer presteert conform contractueel opgestelde kwaliteitsnormen. Per betaalperiode wordt door elk consortium aan de opdrachtgever van de DBFM(O)-gebouwen een overzicht verstrekt met alle ingediende meldingen voor het betreffende DBFM(O)-gebouw. Het overzicht geeft (per melding) inzicht in onder andere: de classificatie van de melding, de toegestane hersteltijd van de melding, de overschrijding hiervan en de berekening van het te effectueren kortingsbedrag.

De opdrachtgever van het gebouw zorgt ervoor dat er periodiek een inspectie op de geleverde dienstverlening plaatsvindt.

Leren
Er is in Nederland (nog) relatief weinig ervaring met het managen van DBFM(O)-contracten. Er wordt wel geleerd van ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, EPEC, van elkaar en van de markt. Zo wisselen contractmanagers rijksbreed kennis en ervaring uit in het interdepartementaal contractmanagers DBFM(O)-overleg. Het doel is om te zorgen dat de governance, het contractbeheer en het hanteren van het betalingsregime verbeterd wordt.

Verder is in toenemende mate sprake van wederzijds leren van zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer middels periodieke sessies. Voor gebouwen is de zogenaamde koplopersgroep gestart. De koplopersgroep is een initiatief om samen met de markt kennis uit te wisselen.

Naast het leren zelf is ook van belang dat kennis binnen het Rijk wordt geborgd. Het Rijksvastgoedbedrijf is betrokken bij (de aanbesteding van) alle gebouwen en deelt leerervaringen over de verschillende projecten heen. Ook worden deze ervaringen gebundeld en waar nodig verwerkt in b.v. de standaard outputspecificaties en de nieuwe contracten die zich nog niet in de exploitatiefase bevinden.

V&J heeft bijvoorbeeld hiertoe momenteel een pilot strategisch contractmanagement. Hierbij wordt de kennis die bij verschillende projecten vergaard is gebundeld. Het doel is de borging van kennis en verbeteren van het contractmanagement.

Ook de Belastingdienst en Defensie zorgen dat kennis uit aanbestedingen dan wel de exploitatiefase gebruikt wordt bij andere projecten. Dit gebeurt onder andere door het betrekken van ervaren medewerkers, zodat leerervaringen mee worden genomen bij deze nieuwe projecten.